

GLI USI LINGUISTICI DEL LEGISLATORE STATALE NELLA
PRODUZIONE NORMATIVA RECENTE: PRIME CONSIDERAZIONI*

MARINA PIETRANGELO**

Sommario

1. Premessa. – 2. La “forma” della legge come memoria del ciclo regolatorio. – 3. Osservazioni sparse sul linguaggio della legge nella produzione normativa recente. – 3.1. Sul lessico. – 3.2. Sulle formule standardizzate. – 4. Per concludere.

Abstract

The paper examines some of the most recent italian national legislation, considering the quality of the regulation from the perspective of linguistic and formal aspects. The work takes into consideration some recurrent weaknesses and tries to indicate appropriate corrective measures.

Suggerimento di citazione

M. PIETRANGELO, *Gli usi linguistici del legislatore statale nella produzione normativa recente: prime considerazioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Lo scritto riprende alcune considerazioni già svolte in un contributo apparso nel volume collettaneo edito in *Consulta online* il 23 marzo 2020, AA.VV., *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, numero speciale di *Giur. Cost.*, 2020.

** Ricercatrice all’Istituto di Teoria e Tecniche dell’Informazione Giuridica (ITTIG).

Contatto: marina.pietrangelo@igsg.cnr.it

1. Premessa

Il linguaggio del legislatore muta nel tempo, come ogni altro linguaggio settoriale. Alle regole codificate e consolidate nell'uso, infatti, possono affiancarsi nuovi registri linguistici, ai quali i legislatori ricorrono sia per registrare nuovi fenomeni sociali sia anche per imporre nuovi modelli culturali. Nelle parole del diritto positivo possiamo ritrovare la nostra società storicizzata e al contempo i segni delle trasformazioni sociali accolte e legittimate (o respinte) dai decisori pubblici. Gli usi linguistici dei nostri legislatori sono osservabili da molteplici angolazioni. Certamente essi occupano un posto di rilievo negli studi sui metodi e sulle tecniche per il miglioramento della qualità della produzione normativa. Oggetto di questo breve scritto sono, dunque, gli usi linguistici del legislatore statale nella produzione normativa recente.

Con le brevi considerazioni qui esposte s'intendono esaminare alcuni caratteri della produzione normativa statale più recente, rilevanti sotto il profilo della qualità formale dei testi.¹ Saranno precisamente oggetto di attenzione alcuni vizi ricorrenti nell'attività di redazione dei testi legislativi e nelle connesse scelte lessicali del legislatore statale, con l'obiettivo – se possibile – di indicare qualche possibile correttivo o perlomeno di segnare la via per approfondimenti ulteriori. Lo scritto riprende e sviluppa alcuni argomenti trattati in occasione dell'audizione tenuta presso il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati il 19 dicembre 2018 (XVII legislatura) sulle “Attuali tendenze della

¹ Non è possibile qui indicare in modo esaustivo la estesa letteratura in tema di tecniche normative, anche solo relativamente al cosiddetto *drafting* formale. Tuttavia, per tenere a mente almeno il respiro di lungo periodo di questa riflessione, meritano di essere ricordati i primi e fondamentali lavori, senza pretesa di esaustività: A. PREDIERI, *Problemi concernenti le tecniche di redazione dei provvedimenti legislativi*, Firenze, Regione Toscana, 1975; S. BARTOLE (a cura di), *Lezioni di tecnica legislativa*, Padova, Cedam, 1988; R. PAGANO, M. AINIS, *Indicazioni bibliografiche sul drafting legislativo*, in M. D'ANTONIO (a cura di), *Corso di studi superiori legislativi 1988-89*, Padova, Cedam, 1990, 803 ss.; V. FROSINI, voce *Tecniche giuridiche*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIV, 1992, 38 ss.; G.U. RESCIGNO, voce *Tecnica legislativa*, in *Enciclopedia giuridica*, XXX, Roma, 1993, 1 ss.; R. PAGANO (a cura di), *Le direttive di tecnica legislativa in Europa*, Roma, Camera dei Deputati, 1997; ID., *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, Giuffrè, 1999 (fino alla terza ed. 2004); M. AINIS, *La legge oscura: come e perché non funziona*, Roma-Bari, Laterza, 1997; P. COSTANZO, *Tecniche normative e tutela dei diritti fondamentali*, in A. RUGGERI et alii, *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2007, 15 ss.; M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, M. MARTELLI, *La qualità delle regole*, Bologna, Il Mulino, 2011; P. COSTANZO (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento: strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, Napoli, Jovene, 2011; R. ZACCARIA (a cura di), *La buona scrittura delle leggi*, Roma, Camera dei deputati, 2012; E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013; M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014.

produzione normativa”². Esso, dunque, conserva in parte i caratteri dell'analisi puntuale e interlocutoria, organizzata in risposta a quesiti specifici³.

2. La “forma” della legge come memoria del ciclo regolatorio

Come bene emerge nei rapporti periodici del Comitato per la legislazione, i molti profili della qualità normativa, pure se osservabili separatamente nelle diverse fasi del ciclo della regolazione, risultano tra loro interdipendenti: dalla programmazione alla progettazione del singolo atto, all'istruttoria, alle fasi decisive, fino all'approvazione e alla pubblicazione ufficiale o notiziale, e più ancora alle attività di valutazione⁴. L'idea della decisione legislativa come segmento di un più complesso procedimento che coinvolge permanentemente più soggetti, più istituzioni, più luoghi, in tempi diversi e in condizioni diverse è insomma costante nella giurisprudenza dello stesso Comitato⁵. Ma la decisione legislativa è a un tempo il risultato di quel procedimento esteso e complesso, e dunque essa non può che rivelarne “tra le righe” evoluzioni o involuzioni⁶. In tal senso, l'analisi degli elementi grammaticali e lessicali e più in generale l'esame dell'organizzazione del testo all'interno dell'atto possono risultare significativi - oltre che per valutarne la corretta formulazione tecnica sotto il profilo linguistico - per pesare l'efficacia dell'atto in sé e nel sistema giuridico cui appartiene.

² Per una sintesi, cfr. Camera dei deputati (XVIII leg.), *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione. Primo turno di Presidenza, Presidente On. Fabiana Dadone (10 luglio 2018 – 5 maggio 2019)*, 158 ss.

³ Molti gli interrogativi rivolti agli auditi dal Comitato. Tra le questioni indagate: il ruolo dell'Esecutivo nella elaborazione della documentazione tecnica a corredo dei provvedimenti d'iniziativa governativa o nelle attività di valutazione (AIR e VIR); le persistenti incongruenze dell'istruttoria, anche nella fase emendativa; il mancato rispetto delle regole di *drafting*.

⁴ Sul Comitato per la legislazione, v. F. BIENTINESI, *Il Comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei deputati*, in *Diritto pubblico*, 1998, 527 ss.; F. PETRICONE, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, 705 ss.; M.P.C. TRIPALDI, *Il Comitato per la legislazione tra previsione normativa ed effettivo svolgimento delle funzioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1998; N. LUPO, *Il Comitato per la legislazione tra le norme e la prassi*, 2001, in *Accademia*; L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Torino, Giappichelli, 2003; P. ZUDDAS, *Amministrazione parlamentari e procedimento legislativo. Il contributo degli apparati serventi al miglioramento della qualità della legislazione*, Milano, Giuffrè, 2004.

⁵ Sulle tendenze recenti delle attività del Comitato, v. V. DI PORTO, *Il Comitato per la legislazione venti anni dopo*, in *Luiss School of Government Working Paper Series*, 2018; P. CARNEVALE, *Le fonti sotto la lente del Comitato per la legislazione*, in *Federalismi.it Focus Fonti* 3/2018 (v. anche gli altri contributi pubblicati ivi); L. DI MAJO, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019.

⁶ Un percorso lungo entro cui, come noto, sulle originarie intenzioni del legislatore di produrre disposizioni chiare e precise e universalmente valide s'innestano le esigenze di altri attori del processo legislativo che mirano ad influenzare il decisore finale.

La legge può cioè essere osservata sia come il “prodotto normativo finale” sia anche come il resoconto degli accadimenti che si sono svolti lungo tutto il suo procedimento di formazione: essa è l'atto e la sua memoria insieme. La “forma” del testo può restituirci cioè elementi utili a misurare anche la qualità *sostanziale* dell'atto che essa racchiude ed esprime. Muovendo dalla struttura dell'atto, dai caratteri morfosintattici e specialmente dalle scelte lessicali del legislatore sarà sempre possibile trarre indicazioni di rilevanza più generale sulle tendenze della regolazione, sull'atteggiarsi dei rapporti tra i soggetti che intervengono nelle diverse fasi del ciclo regolatorio o sulla natura stessa della fonte.⁷ La cattiva organizzazione interna dei contenuti o la grande dimensione dell'atto o l'inefficacia comunicativa di titoli e rubriche o ancora la rinuncia al lessico specialistico in favore di prestiti dal linguaggio comune possono costituire una lente preziosa per mettere in luce vizi o buone pratiche, non necessariamente identificabili col mancato rispetto delle regole di tecnica legislativa. Regole che, come noto, sono precisate nelle «Lettere circolari sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi», emanate in identico testo dai Presidenti della Camera e del Senato nel 2001. Queste “circolari” contengono raccomandazioni sia sugli aspetti generali dell'atto (disciplinare materie omogenee, evitare ambiguità semantica e sintattica, prediligere semplicità e precisione) sia sulla organizzazione interna di contenuti specifici (disposizioni di delega o di modifica di atti o di delegificazione ecc.);⁸ e costituiscono uno dei parametri di valutazione della qualità dei testi normativi, di cui alla Camera di occupa per l'appunto il Comitato per la legislazione (“... con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente”, art. 16-*bis*, comma 4, reg. Camera).

⁷ Questo vale più in generale per tutti i testi scritti del diritto. Osserva P. CARETTI, *Discutere del linguaggio dei giuristi per riflettere sul loro ruolo oggi: qualche considerazione a conclusione del Convegno “La lingua dei giuristi”*, in *Osservatorio sulle fonti*, n 3/2015: “Le valutazioni cominciano a cambiare (in peggio) quando si passa all'osservazione del linguaggio del legislatore ordinario che spesso, sia per la struttura utilizzata che per il lessico, ci appare quasi congegnato ad arte per ostacolare quella chiarezza e semplicità del testo delle disposizioni, indispensabili per una loro agevole interpretazione e applicazione. (...) Ciò è soprattutto determinato da ragioni politiche (difficili rapporti tra maggioranza e opposizione, ma anche all'interno degli stessi gruppi politici di maggioranza, sono spesso causa di mediazioni mal riuscite che si riflettono alla fine sul linguaggio della legge), ma è anche l'espressione di quella diffusa scarsa consapevolezza linguistica cui ho prima fatto riferimento.” (3).

⁸ Le cosiddette «circolari sul *drafting*» sono state adottate in identico testo e con la medesima data (20 aprile 2001) dai Presidenti di Camera dei deputati, Senato della Repubblica e Consiglio dei Ministri. I legislatori regionali utilizzano il *Manuale per le Regioni promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi* (l'ultima versione è del 2007).

3. Osservazioni sparse sul linguaggio della legge nella produzione normativa recente

Prima di svolgere qualche considerazione sul linguaggio del legislatore, occorre ricordare che le esigenze di chiarezza e comprensibilità dei testi del diritto, benché in ipotesi irrinunciabili, sono perennemente in bilico anche a causa del carattere tecnico-specialistico, altrettanto irrinunciabile, dei tipi testuali propri del dominio giuridico⁹. La certezza dei diritti e delle relazioni tra gli individui e la sicurezza giuridica nel nostro Stato di diritto dipendono, inoltre, anche dalla grande e disomogenea quantità di diritto scritto oggi prodotto, che complica e aggrava non di poco la capacità dei regolatori di presidiare i testi anche sotto il profilo linguistico-lessicale¹⁰. Questi condizionamenti vecchi e nuovi hanno effetti evidenti sul linguaggio delle leggi, il quale - come da ultimo rilevato - “cerca di stare al passo con una realtà sempre più complessa, ove si moltiplicano i linguaggi specialistici e gergali, che il legislatore cerca affannosamente di assorbire, con una vitalità che cerca di rimanere abbrancata alle novità che si registrano in tutti i campi”¹¹. Una complessità che, se possibile, evidenzia però più ancora l'urgenza di insistere sulla qualità informativa e linguistica dei testi di legge, che per l'appunto s'innestano in un sistema in cui la loro riconoscibilità, anche attraverso la costruzione sintattica e il lessico, può risultare dirimente a fini interpretativi e attuativi¹².

⁹ J-L. EGGER, *A norma di (chi) legge. Peculiarità dell'italiano federale*, Milano, 2019, 2, scrive di una “identità oscillante” del testo normativo, la quale cioè oscilla tra due esigenze opposte, quella di essere compresa dall'intera comunità da essa regolata e quella di mantenere la propria specialità e tecnicità (ivi, 13-14). Secondo l'A., questa ambivalenza inciderebbe inevitabilmente sulla redazione del testo normativo e sulla sua comprensione da parte dei destinatari sin dal principio. Riflette sulla comunicazione “del” e “nel” diritto come pratica condotta “in buona fede” e che mira alla comprensione, senza tuttavia poterla garantire G. U. RESCIGNO, *Comunicare, comprendere, interpretare nel diritto*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2009, 687 ss.

¹⁰ Sui limiti di ordine culturale che si oppongono all'obiettivo di un linguaggio giuridico chiaro, v. E. PIEMONTESE, *La semplificazione del linguaggio amministrativo e lo scoglio della mancata semplificazione del linguaggio legislativo. Aspetti linguistici e aspetti politici*, in R. ZACCARIA (a cura di), *op. cit.*, 157 ss.

¹¹ V. DI PORTO, *La lingua delle leggi in età repubblicana*. Relazione al Convegno “Il lessico delle istituzioni. Evoluzione del linguaggio delle istituzioni pubbliche, della politica e dell'amministrazione nella storia dell'Italia unita, Università degli studi della Tuscia, Viterbo, 27-28 settembre 2019 (testo non ancora pubblicato; si ringrazia l'A. per averlo anticipato e condiviso con chi scrive).

¹² Sul linguaggio giuridico la letteratura è davvero estesa, impossibile darne conto, se non per salti. Tra i molti lavori apparsi nel tempo, v. almeno U. SCARPELLI, *Diritto e analisi del linguaggio*, Milano, 1976; A. ROSS, *Critica del diritto e analisi del linguaggio* (a cura di A. FEBBRAJO, R. GUASTINI), Bologna, 1982; T. DE MAURO, M.E. PIEMONTESE, M. VEDOVELLI (a cura di), *Leggibilità e comprensione. Atti dell'incontro di studio*, Roma, Istituto di Filosofia, Villa Mirafiori, 26-27 giugno 1986, n. spec di *Linguaggi*, 3/1986; A. BELVEDERE, *Linguaggio giuridico*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, sez. civile, X, Torino, 1994, 21 ss.; M. CORTELAZZO, *Lingua e diritto in Italia: il punto di vista dei linguisti*, in L. SCHENA (a cura di), *La lingua del diritto: difficoltà traduttive, applicazioni didattiche. Atti del primo convegno internazionale*, Milano 5-6 ottobre 1995, Roma, 1997, 35 ss.; U. SCARPELLI, P. DI

Le fonti normative si caratterizzano per una maggiore rigidità strutturale (di “derivazione” costituzionale solo in relazione alla partizione in articoli)¹³ e per le strette e le garanzie di cui è costellato il loro procedimento di formazione. A questi tratti che le rendono tipiche, si aggiunge una riconoscibilità linguistica, che contribuisce significativamente alla loro funzione ordinatoria. Prima che alle dettagliate raccomandazioni contenute nelle lettere circolari ricordate sopra, si pensi, per esempio, alle prescrizioni sulla chiarezza del linguaggio degli atti normativi del Governo, che sono contenute nell'articolo 13-*bis* della legge n. 400 del 1988, in essa introdotto nel 2009¹⁴. Se necessario, questa disposizione vale a confermare la tipicità degli atti anche sotto il profilo linguistico, perché queste fonti del diritto esistono attraverso la «combinazione di parole» ad esse sottostanti, organizzate in costrutti morfosintattici che ce le restituiscono nella loro forza giuridica. Il linguaggio della legge è prevalentemente prescrittivo, come richiesto dalla funzione dell'atto. E l'atto si manifesta mediante enunciati prescrittivi, che rispondono a codici linguistici consolidati. Con un margine di elasticità, s'intende, come mostrato dalla presenza in questi atti anche di enunciati di tipo descrittivo ai quali può essere comunque assegnata una valenza prescrittiva (spesso in via interpretativa): per esempio, i preamboli di alcune Carte costituzionali, la parte giustificativa di provvedimenti amministrativi ecc.

LUCIA, *Il linguaggio del diritto*, Milano, 1994; B. MORTARA GARAVELLI, *Le parole e la giustizia. Divagazioni grammaticali e retoriche su testi giuridici italiani*, Torino, 2001; R. GUASTINI, *Il diritto come linguaggio. Lezioni*, Bologna, seconda ed. 2006; P. FIORELLI, *Intorno alle parole del diritto*, Milano, 2008; G. GARZONE, F. SANTULLI (a cura di), *Il linguaggio giuridico. Prospettive interdisciplinari*, Milano, 2008; B. POZZO, F. BAMBI (a cura di), *L'italiano giuridico che cambia. Atti del Convegno di studi, Firenze, 1° ottobre 2010*, Firenze, 2010; F. GALGANO, *Le insidie del linguaggio giuridico*, Bologna, 2010; N. MARASCHIO, *Lingua e diritto: qualche questione di metodo*, in R. ZACCARIA (a cura di), *La buona scrittura delle leggi*, Roma, 2011, 29 ss.

¹³ Sul punto si ricorda la giurisprudenza della Corte costituzionale tendenzialmente non contraria ad un elevato numero di commi all'interno di uno stesso articolo. Sul tema v. G. PICCIRILLI, *I maxiemendamenti alla prova della giustizia costituzionale in Italia e in Francia: tendenze opposte nel sindacato dei vizi del procedimento legislativo*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007, 376 ss.

¹⁴ Secondo l'art. 13-*bis* (Chiarezza dei testi normativi) della l. n. 400 del 1988 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), introdotto dalla l. n. 69 del 2009:

«1. Il Governo, nell'ambito delle proprie competenze, provvede a che: a) ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate; b) ogni rinvio ad altre norme contenuto in disposizioni legislative, nonché in regolamenti, decreti o circolari emanati dalla pubblica amministrazione, contestualmente indichi, in forma integrale o in forma sintetica e di chiara comprensione, il testo ovvero la materia alla quale le disposizioni fanno riferimento o il principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare.

2. Le disposizioni della presente legge in materia di chiarezza dei testi normativi costituiscono principi generali per la produzione normativa e non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito (...).

Questa rapida traccia serve a ricordarci che vi sono punti di contatto e di intersezione tra le fonti e pure tra i relativi piani linguistici, che s'intersecano anche in un rapporto di dipendenza gli uni dagli altri. Se, dunque, la legge «sta sopra» le altre fonti, anche il suo linguaggio «starà sopra» gli altri, cioè sopra i linguaggi dei cosiddetti atti subordinati, per i quali si ricorre a meta-linguaggi o linguaggi di secondo grado, derivati cioè da quello della legge, che ne determina i contenuti¹⁵. Questo meta-linguaggio dovrà trovare nel piano linguistico superiore, quello della legge ordinaria, precisione tecnica e chiarezza. La rilevanza giuridica è evidente, come annota Irti in uno dei suoi preziosi saggi sulla calcolabilità del diritto: «È nell'interesse dei destinatari che diritti ed obblighi siano definiti con strenuo rigore (...). Non c'è un linguaggio democratico della legge ma solo un linguaggio preciso o impreciso (...). A torto il tecnicismo è sospettato di 'antidemocrazia', giacché esso, proprio con rigore di parola e nettezza di contenuti, tutela interessi di comuni e di singoli, e fornisce sostegno alle pretese 'popolari'»¹⁶.

Con questa premessa, si possono svolgere ora alcune considerazioni sulla produzione normativa recente osservata sotto il profilo della comprensibilità linguistica. Un campione di testi esaminati ha mostrato anzitutto la permanenza di alcune patologie storiche, produttive di oscurità e ambiguità: eccessiva lunghezza dei periodi, sovrabbondanza di subordinazione, presenza di coordinate all'interno del comma ecc. Ma si fanno notare anche alcuni ulteriori tratti ricorrenti, egualmente forieri di scarsa chiarezza e incertezza interpretativa: assenza di brevità corredata di ripetizioni o tautologie, variazioni semantiche e presenza di sinonimi. Se considerati nel loro insieme all'interno di un medesimo periodo, questi elementi paiono tipici piuttosto di certi testi esplicativi o comunicativi, poco adatti alla funzione regolativa e prescrittiva della fonte normativa, in cui risultano essenziali invece la precisione, l'univocità e l'uniformità terminologica¹⁷. Dunque, fatta salva la struttura dell'atto (partizione minima in articoli e commi, elencazioni dopo l'alea ecc.), si può già anticipare qui un primo dubbio circa la capacità del legislatore di restare sul piano linguistico che gli compete, preservando i caratteri specifici del suo registro linguistico, che appare sempre più incline ad assorbire tratti tipici di altri testi. Come si vedrà più avanti con alcuni esempi, questa perdita di «tipicità linguistica» rischia di generare una vera e propria osmosi tra tipi testuali a cui il nostro sistema giuridico assegna funzioni ed effetti del tutto differenti, senza tuttavia

¹⁵ V. F. SABATINI, *I tipi di testo e la 'rigidità' del testo normativo giuridico*, in S. COVINO (a cura di), *La scrittura professionale. Ricerca, prassi, insegnamento*, Firenze, 2001, 97 ss.

¹⁶ N. IRTI, *Un diritto incalcolabile*, Torino, Giappichelli, 2016, 73 e 75.

¹⁷ Cfr. la *Circolare sulla formulazione tecnica*, cit., regola 2, lett. b): «Ogni precetto normativo contenuto nell'atto è formulato evitando qualsiasi ambiguità semantica e sintattica e rispettando, per quanto possibile, sia il principio della semplicità che quello della precisione.»

produrre alcun beneficio sotto il profilo della qualità della regolazione e della certezza del diritto. Al contrario semmai la confusione tra piani linguistici diversi accresce ulteriormente le incertezze interpretative e applicative, esponendo l'atto stesso sotto il profilo della legittimità; ancora una volta, a conferma del fatto che la scrittura o riscrittura legislativa non è attività residuale, confidabile nella mera revisione linguistica.

3.1. Sul lessico

Sotto il profilo linguistico, tra i limiti ricorrenti nella produzione normativa recente si segnala la scarsa attenzione del legislatore per il lessico. Al proposito, infatti, negli atti d'iniziativa sia governativa che parlamentare, paiono registrabili negli ultimi anni due nuove tendenze: da un lato, l'abbandono del lessico tecnico-giuridico in favore di un lessico tratto dal linguaggio comune; dall'altro, la rappresentazione di fenomeni nuovi - prima non regolati dall'ordinamento giuridico - mediante anglicismi che affiancano l'italiano con funzione descrittiva o esplicativa, se non definitoria. In entrambi i casi risultano disattese le indicazioni consolidate (regole o raccomandazioni) sulla formulazione tecnica dei testi normativi, secondo cui «È opportuno che i termini stranieri entrati nell'uso della lingua italiana e privi di sinonimi in tale lingua di uso corrente siano corredati da una definizione.»¹⁸; e che suggeriscono di anteporre nell'articolato una unica disposizione contenente le definizioni di nuovi istituti giuridici o di termini utilizzati con diverso significato¹⁹. Si tratta quindi di modificazioni negli usi linguistici consolidati, le quali tuttavia - oltre che discostarsi dalle prescrizioni di tecnica normativa - non paiono affatto migliorative della qualità testuale degli atti in cui si rinvengono. Al contrario, in un sistema giuridico già sovraccarico di testi, essi introducono minor rigore sul piano linguistico, con conseguenze sull'efficacia dell'atto e delle fonti derivate, poiché - come già detto - i piani linguistici, prima che le fonti, sono strettamente interconnessi tra loro²⁰. Fenomeni certamente da esaminare con attenzione. Come

¹⁸ Ivi, raccomandazione *sub* regola 4.

¹⁹ Secondo la *Circolare sulla formulazione tecnica*, cit.: «È opportuno ricorrere a definizioni allorché i termini utilizzati non siano di uso corrente, non abbiano un significato giuridico già definito in quanto utilizzati in altri atti normativi ovvero siano utilizzati con significato diverso sia da quello corrente sia da quello giuridico.» (raccomandazioni *sub* regola 4). Secondo il *Manuale per le regioni*, cit.: «Definizioni. 1. Quando un termine non ha un significato chiaro e univoco, e specialmente quand'è usato in un'accezione diversa da quella del linguaggio comune o del linguaggio tecnico, corredarlo di una definizione.» (regola 17).

²⁰ Non è questa la sede per considerare la questione della giustiziabilità delle regole di tecnica normativa, in assenza di un parametro costituzionale espresso. Su questo profilo, v. P. COSTANZO, *Il fondamento*, cit., secondo cui la qualità della legge è «un'implicazione necessaria del sistema» e un «obiettivo costituzionalmente rilevante affinché altri principi e regole di diretta ed incontestabile portata parametrica siano tenuti presenti nella produzione legislativa». Sulla giurisprudenza costituzionale in tema di tecniche normative, da ultimo v. L. DI MAJO, *La costruzione giurisprudenziale della*

anticipato sopra, nelle fonti primarie la rinuncia ad un lessico tecnico-giuridico in favore del lessico comune, talvolta anche con chiare connotazioni politiche, infatti, potrebbe essere la spia di scelte che mirano alla cattura del consenso più che alla «chiarezza e comprensibilità» del diritto. È grande cioè il sospetto che si tratti di usi linguistici inclini a conferire al testo normativo una rinnovata o più immediata efficacia comunicativa, che non riesce però a preservare la funzionalità e la certezza del sistema di produzione delle fonti.

Per fare qualche esempio, si pensi ai casi della «cittadinanza digitale» (l. n. 124 del 2015) o della «concretezza» amministrativa (l. n. 56 del 2019), le quali - si presume - mirano ciascuna a suo modo a raggiungere empaticamente la collettività, senza tuttavia che ad esse corrisponda alcun istituto giuridico o che siano precisamente definite.

La locuzione «cittadinanza digitale» è apparsa per la prima volta nel nostro ordinamento all'interno della rubrica di una disposizione di delega destinata alla revisione del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82 del 2005): l'articolo 1 della legge n. 124 del 2015 è intitolato «Carta della cittadinanza digitale». Senza alcun riferimento espresso all'intervento correttivo su un precedente decreto legislativo, la rubrica è risultata così «muta» dal punto di vista della tecnica normativa, ma «parlante» sotto il profilo della comunicazione politica. La scelta linguistica del legislatore è valsa cioè a evidenziare la finalità dell'intervento normativo nella materia della digitalizzazione pubblica, intuendovi la volontà di un rafforzamento dei cosiddetti «diritti al digitale». Né la delega, né i successivi due decreti integrativi e correttivi (d.lgs. n. 179 del 2016 e n. 217 del 2017) hanno però definito questa «cittadinanza digitale», lasciando così all'interprete l'esatta identificazione dei diritti che ad essa dovrebbero essere riferiti²¹.

La «concretezza» delle azioni delle amministrazioni pubbliche è invece un nuovo parametro di misurazione dell'efficienza amministrativa, o forse un nuovo obiettivo dell'attività amministrativa, su cui dal 2019 vigila un apposito «Nucleo delle azioni concrete di miglioramento dell'efficienza amministrativa,

qualità della legislazione, in M. CAVINO, L. Conte (a cura di), *La tecnica normativa*, cit., 257, che ricorda anche le differenti posizioni dottrinarie sull'esigenza di un giudizio di costituzionalità per leggi oscure o di non buona qualità (specialmente 9 ss.).

²¹ Sulla locuzione «cittadinanza digitale» cfr. la l. 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 1 (Carta della cittadinanza digitale). Sulla «cittadinanza digitale», anche sotto il profilo linguistico, volendo v. M. PIETRANGELO, *Cittadinanza digitale e diritto all'uso delle tecnologie*, in G. CAMMAROTA, P. ZUDDAS (a cura di), *Amministrazione elettronica. Caratteri, finalità, limiti*, Torino, Giappichelli, 2020 (in stampa). Sulla l. n. 124/2015, cfr. Sulla l. n. 124 del 2015, tra gli altri, v. B.G. MATTARELLA, *Il contesto e gli obiettivi della riforma (commento a l. 7 agosto 2015, n. 124)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2015, 621 ss.; G. CORSO, *La riorganizzazione della P.A. nella legge Madia: a survey*, in Federalismi.it, 20/2015; A. GARRILLI, *Breve storia di una riforma incompiuta*, in *Giurisprudenza italiana*, 4/2018, 985 ss.

denominato 'Nucleo della *Concretezza?*', incardinato nel Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri. La legge assegna al Nucleo della *concretezza* il compito di assicurare «la *concreta* realizzazione delle misure indicate» nel nuovo «Piano triennale delle azioni *concrete* per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni»²². Al di là del bisticcio, pure evidente, una lettura più attenta delle norme ci restituisce tra le maglie della nuova disciplina il senso delle scelte lessicali del legislatore, che a quella parola così familiare e d'uso comune, la *concretezza*, ha assegnato solo ed esclusivamente un messaggio di tipo politico. Le «azioni concrete» prescritte dal legislatore servono (al legislatore stesso e all'esecutivo) per ricordare alla collettività che saranno (finalmente) attuate le prescrizioni previste altrove. A norma della nuova legge, infatti, le amministrazioni agiscono in modo concreto se riescono a «*garantire* la corretta applicazione delle disposizioni in materia di organizzazione, funzionamento, trasparenza e digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni e la conformità dell'attività amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento» (art. 1, lett. b) e a «*implementare* l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, con indicazione dei tempi per la realizzazione delle azioni correttive» (art. 1, lett. c).

La legge è usata qui come *pro memoria* per l'attuazione di norme e principi preesistenti, con un lessico tratto dal vocabolario di base, funzionale infatti alla mera comunicazione e non alla regolazione²³. Al proposito, occorre forse sgombrare il campo da un equivoco di fondo: il lessico comune, che può essere presente in un testo di legge, come ci hanno mostrato i noti studi del sociolinguista De Mauro relativi alla nostra Costituzione, non deve sostituirsi al lessico tecnico-giuridico²⁴. Contare le parole del vocabolario comune presenti in un testo

²² Cfr. l'art. 1 (Istituzione del Nucleo della Concretezza), l. 19 giugno 2019, n. 56 (Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo), su cui v. A. CAPALBO, *La legge sulla concretezza. Passi ulteriori per una Pubblica Amministrazione più efficiente*, Rimini, Maggioli, 2019; B.G. MATTARELLA, *La concretezza dell'amministrazione e quella della legge*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6/2019, 714 ss.

²³ F. SABATINI, V. COLETTI (a cura di), *Dizionario della lingua italiana*: [con-cre-téz-za] s.f. caratteristica di ciò che è sensibilmente, immediatamente percepibile, verificabile.

²⁴ T. DE MAURO, *Introduzione. Il linguaggio della Costituzione*, in *Costituzione della Repubblica Italiana*, con l'introduzione di T. DE MAURO e una nota storica di L. VILLARI, Torino-Roma, UTET Libreria, 2006, VII ss.; ID., *Compito*, in M. BOSSI, N. MARASCHIO (a cura di), *Io parlo da cittadino. Viaggio tra le parole della Costituzione italiana*, Firenze, Consiglio regionale della Toscana, 2008, 47 ss. Secondo DE MAURO, nonostante il diffuso analfabetismo successivo alla caduta del fascismo, la Costituzione è stata comunque capace di raggiungere tutta la popolazione italiana con almeno la licenza elementare, come nessun altro testo del diritto ha saputo fare. Il lessico della Costituzione è composto per il 74% dal vocabolario di base, ma la frequenza del ricorso alle parole di base è ben più elevata, così che il vocabolario di base non copre solo il 74% circa delle occorrenze, ma ben il 92,13% delle oltre novemila parole ricorrenti nel testo (9369 parole, che sono repliche e occorrenze di 1357 lemmi; 1002 di questi lemmi appartengono al vocabolario di base della lingua italiana). Il vocabolario di base raccoglie molte parole già presenti nella "lingua di Dante"; esso permette la comprensibilità

di legge è utile a certi fini, ma non è detto che un numero elevato di tali parole sia indice di maggiore comprensibilità: al contrario, esso potrebbe connotare il testo per indeterminatezza semantica, producendo così maggiore incertezza nelle fasi interpretativa e attuativa²⁵.

Trasporre nella legge i registri linguistici della comunicazione legislativa (o della comunicazione politica), funzionali a «raccontare» obiettivi, finalità e contenuti della legge mediante il ricorso a termini o perifrasi di uso comune, non equivale a rendere più comprensibile alla collettività il «messaggio del legislatore» racchiuso nell'atto. Si tratta di percorsi complementari, ma non fungibili²⁶. Non è questa la via per supplire alle carenze comunicative delle nostre istituzioni, le quali, da un lato, non hanno investito come avrebbero dovuto nell'attività di comunicazione pubblica - e legislativa specialmente -, dall'altro, hanno aperto fronti comunicativi inediti e perigliosi, sulla scia delle già note leggi cosiddette manifesto o dichiarative o decorative²⁷. In ogni caso, ciò che conta è che queste pratiche non pare abbiano ridotto la pervicace oscurità legislativa.

Qualche esempio anche sull'uso degli anglicismi, cioè parole o costrutti propri della lingua inglese entrati nell'italiano, anche con adattamenti fonetici, cui il legislatore dovrebbe fare ricorso per descrivere nuovi fenomeni sociali o tecnici non conosciuti nella nostra lingua²⁸. Come noto, nelle *Circolari sulla*

di un testo da parte di un ampio strato di persone. Sulla lingua della Costituzione v. anche F. BAMBI (a cura di), *Un secolo per la Costituzione (1848-1948). Concetti e parole nel lessico costituzionale italiano*, Firenze, edizioni Accademia della Crusca, 2012.

²⁵ Un approfondimento in tale direzione è stato avviato di recente proprio dal Comitato per la legislazione della Camera. Cfr. Camera dei deputati (XVIII legisl.), Osservatorio sulla legislazione, *Appunti del Comitato per la qualità della legislazione - Le parole delle leggi*, n. 4 del 4 marzo 2020. Il rapporto prende ad esame un campione di tre provvedimenti legislativi (una legge di iniziativa parlamentare, una legge di iniziativa governativa, un decreto-legge nel testo coordinato dopo la conversione in legge), misurandoli secondo alcuni parametri (numero complessivo e lunghezza dei periodi, presenza di subordinate ecc.).

²⁶ Come noto, già col d.p.r. 28 dicembre 1985, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana), veniva affrontato il tema della pubblicazione «gli atti ed i comunicati che interessino la generalità dei cittadini e la cui pubblicità risponda ad esigenze di carattere informativo diffuso» (art. 18). Oggi più che in passato la funzione comunicativa e quella di pubblicazione ufficiale dovrebbero integrarsi e risultare complementari, perché entrambe integrano il principio di certezza del diritto e supportano l'accesso al diritto in senso oggettivo; la prima non meno della seconda.

²⁷ Sulla funzione e sulle potenzialità inattuata della comunicazione istituzionale, v. le considerazioni recenti di S. ROLANDO, *Comunicazione istituzionale e identità nazionale. Relazione al Convegno "L'amministrazione questa sconosciuta. Chiavi di lettura della storia unitaria a proposito del libro 'Storia dell'amministrazione italiana' di Stefano Sepe, Roma, 16 aprile 2019*, in cui l'A. tenta un bilancio dei percorsi comunicativi condotti dalle amministrazioni italiane, segnalando alcuni dei limiti e dei ritardi che ne hanno ridotto le potenzialità democratiche.

²⁸ Sugli anglicismi nella lingua italiana, v. R. GUALDO, *Gli accoppiamenti maliziosi: scambi e contatti di lingua, e altro, tra italiane e inglesi*, Firenze, Cesati, 2019; A. ZOPPETTI, *Diciamolo in italiano:*

formulazione tecnica dei testi normativi l'uso di parole straniere è escluso «salvo che siano entrati nell'uso della lingua italiana e non abbiano sinonimi in tale lingua di uso corrente»²⁹. Benché la regola di legistica citata sia essa stessa suscettibile di una migliore formulazione, è comunque chiaro che il legislatore dovrebbe utilizzare l'anglicismo nei soli casi in cui non esista un corrispondente nella lingua italiana. E invece, come già rilevato, la prassi recente sembra mostrarci alcune soluzioni linguistiche alternative, diverse tra loro ma tutte contrarie alle raccomandazioni di tecnica normativa: in tutti i casi osservati cioè il legislatore ha utilizzato termini o locuzioni in lingua inglese corredati di traduzione o definizione in lingua italiana. Ancora una volta, parrebbe trattarsi di soluzioni pensate forse per rendere più comprensibile la norma, ma all'evidenza solo apparentemente più facili e più efficaci sotto il profilo comunicativo.

Alcuni esempi di queste molteplici «tecniche di bilinguismo». La locuzione inglese con traduzione in parentesi è molto diffusa: si va dalle «comunità intelligenti (smart communities)»³⁰, al «processo di trasformazione digitale della rete stradale nazionale (Smart Road)»³¹ al «packaging intelligente (smart packaging)»³². Analoga a questa soluzione, la presenza in parentesi della locuzione inglese con funzione traduttiva e di sintesi di una più ampia formulazione in lingua italiana, con connessi ulteriori problemi interpretativi: «Il Programma è finalizzato (...) secondo il modello urbano della città intelligente, inclusiva e sostenibile (Smart City)»³³. Una variante di queste pratiche è costituita dal ricorso a locuzioni in inglese usate per identificare l'oggetto regolato, di cui è però fornita la definizione all'interno della disposizione che lo disciplina: «2.

gli abusi dell'inglese nel lessico dell'Italia e incolla, Milano, Hoepli, 2017; M. FANFANI, *Sugli anglicismi nell'italiano contemporaneo*, in *Lingua nostra*, n. 1/1991, 11 ss. Nel linguaggio del diritto, v. R. BOMBI, *Anglicismi e comunicazione istituzionale*, Roma, Il calamo, 2019; L. PEGORARO, *Integrazione, globalizzazione e sfide traduttive nel diritto pubblico comparato*, in B. POZZO, F. BAMBI (a cura di), *L'italiano giuridico*, cit., 49 ss.; J. VISCONTI, *Prestiti e calchi: dove va la lingua giuridica italiana*, ivi, 185 ss.; M. GUGGEIS, *L'influenza dell'Unione Europea e le novità introdotte dal Trattato di Lisbona*, ivi, 207 ss.

²⁹ *Circolare sulla formulazione tecnica*, cit., regola 4, lett. m). Nel *Manuale delle regioni*, cit., la regola 21 prevede: «21. Termini stranieri. 1. Usare parole straniere solo se sono di uso comune nella lingua italiana o nel linguaggio normativo e non hanno termini corrispondenti in italiano. 2. Se il significato della parola straniera non è chiaro e univoco, corredarla di una definizione. 3. La parola straniera assunta nella lingua italiana è invariabile.»

³⁰ L. 4 aprile 2012, n. 35 (Conversione in legge, con modif., del d.-l. 9 febbraio 2012, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), allegato 1, parte 1 (Modificazioni apportate in sede di conversione al d.-l. 9 febbraio 2012, n. 5).

³¹ L. 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, comma 72.

³² D.-l. 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), art. 26 (Agevolazioni a sostegno di progetti di ricerca e sviluppo per la riconversione dei processi produttivi nell'ambito dell'economia circolare), comma 4, lettera d), numero 5), conv., con modif., nella l. 28 giugno 2019, n. 58.

³³ L. 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), art. 1, comma 437.

Si definisce *'smart contract'* un programma per elaboratore che opera su tecnologie basate su registri distribuiti e la cui esecuzione vincola automaticamente due o più parti sulla base di effetti predefiniti dalle stesse. Gli *smart contract* soddisfano il requisito della forma scritta previa identificazione informatica delle parti interessate (...)»³⁴. E infine, a conferma davvero della molteplicità dei rimedi approntati, non sono mancati gli usi misti, nei quali il legislatore ha fatto ricorso sia all'italiano sia alla lingua inglese, usata quest'ultima verosimilmente ancora una volta per sole esigenze comunicative, in un settore nel quale essa è lingua d'uso prevalente. Come si può notare in questa rubrica «Nuove imprese a tasso zero, Smart & Start e Digital Transformation»³⁵, nella quale compare addirittura il ricorso alla cosiddetta «e commerciale», le locuzioni straniere conferiscono al testo una funzione quasi promozionale, come d'altro canto confermato dal fatto che il «lancio» o lo «strillo» è per l'appunto inserito nella rubrica dell'articolo in questione.

3.2. Sulle formule standardizzate

Qualche cenno anche sull'organizzazione interna dei testi e sul ricorso a formule standardizzate, che possono agevolare l'omogeneità e la riconoscibilità dei testi normativi. L'osservazione della legislazione più recente ci restituisce sostanzialmente un quadro disordinato, a cui potrebbe forse imprimere nuovo ordine un'opera di aggiornamento, revisione e più ancora omogeneizzazione delle prescrizioni già contenute nelle ricordate circolari sulla formulazione tecnica dei testi, che risalgono a quasi venti anni fa, e di quelle del più ampio Manuale in uso presso i Consigli regionali, la cui ultima edizione è oramai ugualmente datata (risale al 2007). Una nuova riflessione comune, una revisione unitaria e l'adozione di un testo interistituzionale eviterebbero almeno di percorrere vie separate, come già sta accadendo a livello regionale. Così, per esempio, già nel 2002 (con aggiornamento nel 2005) il Consiglio della Regione Marche ha predisposto le sue «Formule standardizzate (Formulario per la redazione degli atti normativi)»; e nel 2019 il Consiglio regionale della Toscana ha adottato una nuova versione «commentata» del Manuale del 2007, corredata di formule standardizzate per la citazione degli atti. Si discute da tempo di questa esigenza di unificare le guide e i formulari usati dai nostri legislatori; forse bisognerebbe provarci davvero, con l'obiettivo ambizioso di raccogliere e aggiornare in una unica guida tutti i documenti istituzionali sulla redazione dei testi istituzionali (non solo normativi). Ciò consentirebbe a un tempo di

³⁴ L. 11 febbraio 2019, n. 12 (Conversione in legge, con modif., del d.-l. 14 dicembre 2018, n. 135, recante disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), allegato (modificazioni apportate in sede di conversione al d.-l. 14 dicembre 2018, n. 135).

³⁵ D.-l. n. 34 del 2019, cit., art. 29.

rimettere al centro della discussione anche il tema della scrittura giuridica, non relegando perennemente il controllo sulla «forma» degli atti alle fasi dell'iniziativa o del coordinamento finale.

4. Per concludere

Tirando le fila di queste rapide osservazioni su alcune tendenze recenti negli usi linguistici del legislatore statale, esaminate a campione, occorre anzitutto registrare uno spostamento della legge dal piano prescrittivo a quello comunicativo. Permane l'esigenza imperitura di una legge che sa farsi comprendere, ma le soluzioni linguistiche scelte per assegnarle una maggiore attitudine comunicativa sembrano, da un lato, poco efficaci, dall'altro, ulteriormente problematiche sotto il profilo della legittimità dell'atto. In certa misura, infatti, esse hanno finito per alimentare quella perdita progressiva di riconoscibilità e tipicità degli atti giuridici, che già insiste per varie ragioni sul nostro mobile e incerto sistema delle fonti. Le regole sulla formulazione tecnica dei testi normativi, per quanto migliorabili, sono per lo più disattese, come attestato dalla presenza di periodi molto lunghi, con un numero elevato di subordinate, all'assenza di uniformità terminologica, fino ai nuovi rimedi sperimentati di cui si è detto. In molti dei testi esaminati, particolarmente nei principi e criteri direttivi delle leggi di delega, nei testi di legge che risultano dall'accorpamento di più progetti originari, oltre che negli articoli e nei commi voluminosi delle cosiddette leggi omnibus, ai limiti qualitativi si aggiungono poi i vizi derivanti da «eccesso di peso» (quantità di testo, numero di parole).³⁶ Da questo primo esame pare insomma di poter concludere nel senso che le modifiche recenti negli usi linguistici del legislatore statale hanno spinto sulla finalità comunicativa o propagandistica, senza tuttavia accrescere la qualità democratica dei «discorsi del legislatore». Non è questo il compito del legislatore, e non è ciò che s'intende quando si rivendicano per le nostre leggi maggiori chiarezza e comprensibilità. O almeno non per la via intrapresa.

³⁶ In tal senso, e specialmente sui principi e criteri direttivi delle leggi di delega "generici o mancanti" o sovrapposti all'oggetto della delega, cfr. XVIII leg. CAMERA DEI DEPUTATI, OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2017-2018*, 2018, p. 33 ss.